臺北高等行政法院判決

111年度訴字第896號
112年5月25日辯論終結

原　　告　李庭桂（兼姚永華、胡寶玲及吳文彥之被選定人）
被　　告　桃園市政府
代　表　人　張善政（市長）
訴訟代理人　程光儀　律師
　　張義群　律師
　　張庭維　律師

上列當事人間都市更新事件，原告不服內政部中華民國111年6月27日台內訴字第1110017800號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

一、原告起訴時，被告代表人原為市長鄭文燦，嗣於本件訴訟程序進行中，變更為市長張善政，並已具狀聲明承受訴訟（本院卷二第5頁），經核並無不合，應予准許。

二、原告及姚永華、胡寶玲及吳文彥（下稱原告等4人）選定原告為當事人，其餘當事人脫離訴訟。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

桃園市桃園區正光路警察宿舍（下稱系爭警察宿舍）為桃園早期供警員及眷屬安置生活處所，因該宿舍歷經數十年使用已老舊破損，被告乃以民國104年9月16日府都住更字第10402441571號公告「擬訂桃園市桃園地方法院及正光街警察宿舍周邊地區都市更新計畫案」並劃定更新地區（下稱104年9月16日公告）。為配合系爭警察宿舍採公辦更新方式辦理，被告並依都市更新條例（下稱都更條例）第9條及其施行細

則第3條規定，以110年1月8日府都住更字第10903262751號公告實施「變更桃園市桃園地方法院及正光路警察宿舍周邊地區都市更新計畫（配合正光路警察宿舍公辦更新）案」（下稱系爭都更案），將桃園市桃園區中正段1214-1、1216、1260、1261地號等4筆道路用地納入原都市更新計畫案範圍（下稱110年1月8日公告）。嗣被告依都更條例第12條第1項、第32條、第48條規定擔任實施者，擬訂「桃園市桃園區中正段1209地號等16筆及法政段1222地號等3筆土地都市更新事業計畫暨權利變換計畫案」（下稱系爭都更事業計畫暨權變計畫案），並經辦理公開展覽、公聽會程序，復於110年11月3日辦理聽證，及提送110年11月25日「110年度桃園市都市更新及爭議審議處理審議會」（下稱110年度桃園市都更審議會）第1次會議審議決議通過後，以111年4月14日府都住更字第1110049733號函准予核定實施（下稱111年4月14日函），並以同日府都住更字第11100497332號公告系爭都更事業計畫暨權變計畫案（下稱111年4月14日公告），及以111年5月17日府都住更字第11101293941號公告更正111年4月14日公告事項內容（下稱111年5月17日公告，並與111年4月14日函及公告合稱原處分）。原告等4人不服被告110年1月8日公告及111年4月14日公告，提起訴願，經內政部以111年6月27日台內訴字第1110017800號訴願決定書決定訴願不受理（下稱訴願決定），原告等4人就原處分仍有不服，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.系爭警察宿舍及所坐落桃園市桃園區中正段1212、1213、1268、1269、1271、1272地號等土地（下合稱系爭警察宿舍基地）均為桃園縣警民協會於46至49會計年度間由會員繳納專款專用之特別會費共計新臺幣（下同）404萬304元所購置及興建，被告補助部分基地價款12萬5,150元，屬贈與性質，系爭警察宿舍共有66棟建物，其起造人既為該協會，則系爭

警察宿舍及其基地自屬該協會會員所共有。原告之父李錄與選定人姚永華之父姚京武、胡寶玲之父胡鐸、吳文彥之母黃新暹（下合稱李錄等4人），係在桃園縣警民協會50年9月7日捐贈函存在前，即已入住並占有不在該協會所捐贈未列地號、門牌號碼之40棟中路宿舍範圍內之系爭宿舍，門牌號碼依序為桃園市○○區○○路00巷0號、00巷0號、00巷00號、00巷00-0號（含吳文彥之母黃新暹於70年間於其旁自費起造完成，原始取得所有權之具有獨立大門及建築構造的2層樓房屋）之建物（下合稱系爭宿舍），李錄等4人死亡後，即由遺屬原告等4人繼承系爭宿舍及所坐落基地之所有權；又李錄等4人亦係以所有之意思，占有於60年12月22日建築法修正公布前已由桃園縣警民協會建築、改制前桃園縣政府建設局監督完成之系爭宿舍，應視為已領有建築許可，具備可為所有權第一次登記但尚未辦理登記，屬內政部營建署104年8月7日營署建管字第1040049354號函說明二之㈣所稱合法建物之系爭宿舍逾半世紀以上，亦符合民法第769條及第770條時效取得所有權登記要件規定。

2.系爭宿舍所坐落基地屬農地，被告就系爭宿舍所坐落基地僅贈與桃園縣警民協會部分土地款，並未實際出資，且當時登記之基地所有權人為非法人又不具自耕農身分之改制前桃園縣政府，違反修正廢止前土地法第30條第2項及第30條之1規定，地政機關所為之登記自屬無效，被告並非上開基地之所有權人，自不具實施系爭都更案之事務權限，系爭宿舍及所坐落之基地既屬原告等4人所有，當有參加系爭都更事業計畫暨權變計畫案之資格，而為該案之利害關係人，且系爭宿舍室內樓地板面積均超過50平方公尺，原告等4人自有選配系爭都更案更新單元範圍內房屋及土地，有對系爭都更案更新後土地及建築物分配位置表達意願之權利，被告卻不待原告等4人與桃園市政府警察局間就系爭宿舍民事訴訟確定，即逕以原處分核定並公告系爭都更事業計畫暨權變計畫案，違反平等原則，亦有違反司法院釋字第709號解釋所揭櫫正

當行政程序之重大瑕疵，符合行政程序法第111條第6款、第7款所定之無效情形。

3.臺灣省政府及臺灣省警務處曾分別以47年10月14日府財三字第77163號令（下稱47年10月14日令）及47年10月24日□警總字第92175號令（下稱47年10月24日令）作成「警民協會捐贈警察宿舍房屋指定為警察宿舍永久使用」之授益處分，改制前桃園縣政府亦同此作成47年10月21日桃府財產字第51832號令（下稱47年10月21日令）之授益處分。被告將系爭宿舍納入系爭都更案更新單元範圍予以拆遷，廢止該等授益處分，但被告不具有廢止臺灣省政府令及臺灣省警務處47年10月24日令指定「警察宿舍永久使用」授益處分之事務權限，又未給予原告等4人信賴利益之補償，亦違反行政程序法第126條規定。

4.原告於108年即遷離系爭宿舍，原告等4人否認曾受收受送達被告110年3月26日、110年7月9日公聽會通知，難認被告就此已踐行都市更新條例第32條所定之正當程序。

㈡聲明：

1.先位聲明：

⑴訴願決定及原處分均撤銷。

⑵被告應將原告等4人納入系爭都更事業計畫暨權變計畫案。

2.備位聲明：

被告應依展基不動產估價師聯合事務所所查估原告等4人納入系爭都更事業計畫暨權變計畫案預期轉換權利及利益之相當金額，分別補償原告等4人之財產損失補償及信賴利益損失。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.系爭都更案係依據都更條例第12條第1項第1款規定，由被告擔任實施者，另依同條例第29條第1項、第32條第1項至第3項及第48條第1項規定，於110年3月26日自辦公聽會、於110年6月21日至110年7月20日辦理事業及權變計畫公開展覽30

日、於110年7月9日公辦公聽會、於110年11月3日舉辦聽證、並針對部分民眾之陳情意見，於110年11月25日提送110年度桃園市都更審議會第1次會議審議，並於111年4月14日核定發布實施系爭都更事業計畫暨權利變換計畫案，且於同日公告上開計畫書圖，嗣被告為符合都市更新權利變換實施辦法（下稱都更權變實施辦法）第22條規定，另以111年5月17日公告將111年4月14日之公告事項更正內容為「四、依都市更新條例第53條規定土地所有權人如對權利價值有異議時，應於本計畫書核定發布實施後2個月內，以書面敘明理由向本府提出異議申請，未提出異議者，於權利變換公告期滿即告確定。五、預定拆遷日為111年7月15日，逾期不拆除或遷移者，本府得予以代為之。」足見被告實施系爭都更案，均符合上開都更條例之相關規定，程序上並無任何違法之處。

2.系爭都更案更新單元內系爭警察宿舍基地為桃園市所有，管理者為桃園市政府警察局，有土地登記謄本可稽，被告為政府機關，買受上開基地興建宿舍，係因應警察宿舍不足之公益考量，當不受修正廢止前土地法第30條、第30條之1規定之限制。又系爭警察宿舍係未辦理保存登記之建物，非屬合法建物，且為桃園縣警民協會興建並捐贈，屬被告之公有財產，由被告取得事實上處分權，並交由桃園市政府警察局管理，李錄等4人均係因職務關係獲配系爭宿舍居住，與桃園市政府警察局間為使用借貸關係，原告等4人為李錄等4人之遺屬，與桃園市政府警察局間，亦為使用借貸關係，均不符合時效取得所有權登記之要件。更何況，黃新暹及原告、選定人姚文華、胡寶玲經桃園市政府警察局向民事法院訴請遷讓返還系爭宿舍後，業成立訴訟上和解，黃新暹嗣後更出具切結書，承諾將配住之宿舍及其增建部分，一併遷讓返還，其餘3人亦經民事法院判決應遷讓返還系爭宿舍確定，足見原告等4人均屬系爭宿舍及其基地之無權占有人，自不具備

參加系爭都更事業計畫暨權變計畫案之資格，亦不生信賴利益補償之問題。

3.原告等4人均非系爭都更案更新單元範圍內之土地及合法建物之所有權人，本依都更條例第32條規定，即無須以掛號郵寄方式通知原告等4人，僅須符合都更條例施行細則第8條第3項規定刊登於政府公報或新聞紙，並張貼於當地村（里）辦公處之公告牌等方式公示，並以傳單周知更新單元內門牌戶即可。被告既已委由財團法人都市更新研究發展基金會（下稱都更基金會）以平信按址寄送，即屬已踐行上開規定之周知程序。

㈡聲明：

原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠原告是否為本件訴訟適格之當事人？

㈡原告等4人是否為系爭宿舍及其基地之所有權人？

㈢都更基金會按系爭宿舍地址以平信寄送系爭都更事業計畫暨權變計畫案110年3月26日、110年7月9日公聽會通知予原告等4人，是否符合修正前、後都更條例第32條及都更條例施行細則第8條規定？

㈣原處分有無行政程序法第111條第6款及第7款所定之無效情形？是否違反行政程序法第126條規定？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

上開爭訟概要欄所述之事實，為兩造所不爭執，並有被告104年9月16日公告（本院卷一第35頁）、110年1月8日公告（訴願決定卷第191頁）、111年4月14日函（被證1）、111年4月14日公告（被證2）、111年5月17日公告（被證3）、系爭都更事業計畫（被證4）、系爭都更權變計畫（被證5）及訴願決定（訴願決定卷第3-7頁）可查，堪信為真。

㈡應適用的法令及法理的說明：

1.110年5月5日修正後即現行都更條例第1條規定：「為促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境與景觀，增進公共利益，特制定本條例。」第2條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；……。」第3條規定：「本條例用詞，定義如下：一、都市更新：指依本條例所定程序，在都市計畫範圍內，實施重建、整建或維護措施。二、更新地區：指依本條例或都市計畫法規定程序，於都市計畫特定範圍內劃定或變更應進行都市更新之地區。三、都市更新計畫：指依本條例規定程序，載明更新地區應遵循事項，作為擬訂都市更新事業計畫之指導。四、都市更新事業：指依本條例規定，在更新單元內實施重建、整建或維護事業。五、更新單元：指可單獨實施都市更新事業之範圍。六、實施者：指依本條例規定實施都市更新事業之政府機關（構）、專責法人或機構、都市更新會、都市更新事業機構。七、權利變換：指更新單元內重建區段之土地所有權人、合法建築物所有權人、他項權利人、實施者或與實施者協議出資之人，提供土地、建築物、他項權利或資金，參與或實施都市更新事業，於都市更新事業計畫實施完成後，按其更新前權利價值比率及提供資金額度，分配更新後土地、建築物或權利金。」第7條第1項規定：「有下列各款情形之一時，直轄市、縣（市）主管機關應視實際情況，迅行劃定或變更更新地區，並視實際需要訂定或變更都市更新計畫：一、因戰爭、地震、火災、水災、風災或其他重大事變遭受損壞。二、為避免重大災害之發生。三、符合都市危險及老舊建築物加速重建條例第3條第1項第1款、第2款規定之建築物。」第9條第2項規定：「全區採整建或維護方式處理，或依第7條規定劃定或變更之更新地區，其更新地區之劃定或變更及都市更新計畫之訂定或變更，得逕由各級主管機關公告實施之，免依前項規定辦理。」第12條第1項第1款、第2項規定：「（第1項）經劃定或變更應實施更新之地區，除本條例另有規定外，直轄市、

縣（市）主管機關得採下列方式之一，免擬具事業概要，並依第32條規定，實施都市更新事業：一、自行實施或經公開評選委託都市更新事業機構為實施者實施。……（第2項）依第7條第1項規定劃定或變更之更新地區，得由直轄市、縣（市）主管機關合併數相鄰或不相鄰之更新單元後，依前項規定方式實施都市更新事業。」第32條第1項至第4項規定：「（第1項）都市更新事業計畫由實施者擬訂，送由當地直轄市、縣（市）主管機關審議通過後核定發布實施；其屬中央主管機關依第7條第2項或第8條規定劃定或變更之更新地區辦理之都市更新事業，得逕送中央主管機關審議通過後核定發布實施。並即公告30日及通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；變更時，亦同。（第2項）擬訂或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民眾意見。（第3項）都市更新事業計畫擬訂或變更後，送各級主管機關審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽30日，並舉辦公聽會；……（第4項）前2項公開展覽、公聽會之日期及地點，應刊登新聞紙或新聞電子報，並於直轄市、縣（市）主管機關電腦網站刊登公告文，並通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向各級主管機關提出意見，由各級主管機關予以參考審議。……」（其中第4項係將原法條第4項前段「應登報周知」等文字修正為「應刊登新聞紙或新聞電子報，並於直轄市、縣（市）主管機關電腦網站刊登公告文」。）第33條規定：「（第1項）各級主管機關依前條規定核定發布實施都市更新事業計畫前，除有下列情形之一者外，應舉行聽證；各級主管機關應斟酌聽證紀錄，並說明採納或不採納之理由作成核定：一、於計畫核定前已無爭議。二、依第4條第1項第2款或第3款以整建或維護方式處理，經更新單元內全體土地及合法建

築物所有權人同意。三、符合第34條第2款或第3款之情形。四、依第43條第1項但書後段以協議合建或其他方式實施，經更新單元內全體土地及合法建築物所有權人同意。（第2項）不服依前項經聽證作成之行政處分者，其行政救濟程序，免除訴願及其先行程序。」第48條第1項、第3項規定：「（第1項）以權利變換方式實施都市更新時，實施者應於都市更新事業計畫核定發布實施後，擬具權利變換計畫，依第32條及第33條規定程序辦理；變更時，亦同。但必要時，權利變換計畫之擬訂報核，得與都市更新事業計畫一併辦理。……（第3項）權利變換計畫應表明之事項及權利變換實施辦法，由中央主管機關定之。」第87條規定：「本條例施行細則，由中央主管機關定之。」

2.都更條例之中央主管機關內政部依據都更條例第48條第3項規定及87條規定之授權，訂定都更權變實施辦法及都更條例施行細則，其中都更權變實施辦法第2條規定：「本辦法所稱權利變換關係人，指依本條例第60條規定辦理權利變換之合法建築物所有權人、地上權人、永佃權人、農育權人及耕地三七五租約承租人。」都市更新條例施行細則第8條第1項、第3項規定：「依本條例第22條第1項、第32條第2項或第3項規定舉辦公聽會時，應邀請有關機關、學者專家及當地居民代表及通知更新單元內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人參加，並以傳單周知更新單元內門牌戶。……（第3項）第1項公聽會之日期及地點，應於10日前刊登當地政府公報或新聞紙3日，並張貼於當地村（里）辦公處之公告牌；……。」經核均未牴觸母法意旨，亦未逾越授權範圍，當得適用。

3.準此可知，都市更新為都市計畫之一環，乃用以促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益為目的。而都市更新事業之實施，得由主管機關辦理（即公辦更新），可參與公辦都更事業計畫及納入權利變換計畫範圍者，前者以更新單元範圍內公、私有土地及合

法建築物所有權人為限，後者則以更新單元內重建區段之土地所有權人、合法建築物所有權人、地上權人、永佃權人、農育權人及耕地三七五租約之承租人為限。又以權利變換方式實施都市更新時，實施者就都市更新權利變換計畫，得與都市更新事業計畫同時一併辦理擬訂報核，於主管機關審議通過核定發布實施者所擬訂或變更送核之都更事業計畫前，原則上須經公聽會、公開展覽及聽證之正當行政程序。

㈢原告為本件訴訟適格之當事人：

1.行政訴訟係以保障個人之權利免於受到行政權之違法侵害為主要目的，是依原告之主張顯示行政機關之作為或不作為有侵害其權利或法律上利益之可能，原告即具提起行政訴訟之訴訟權能，而為適格當事人。至行政機關之作為或不作為是否確有違法及損及原告之權利，則為實體判定原告之訴有無理由之問題。

2.主管機關依前述都更條例規定程序，就實施者報核其擬訂或變更都市更新事業計畫或權利變換計畫所為之核定，性質上屬行政處分，倘該行政處分係依聽證程序作成，人民對於經主管機關核定之都市更新事業計畫或權利變換計畫內容，如有不服，得於收受上開核定處分送達後之2個月之法定不變期間，向行政法院提起訴訟以求救濟，並免除訴願及其先行程序。

3.本件原處分係經聽證作成之行政處分（被證4、5所附桃園市市更新審議資料表、系爭都更事業計畫暨權變計畫案聽證會後陳情意見回應綜理表參照），而原告提起本件行政訴訟，係主張系爭都更案更新單元範圍內之系爭宿舍為合法建物，原告等4人為系爭宿舍及其基地之所有權人。系爭都更事業計畫暨權變計畫案將系爭宿舍及其等排除在外，致影響其等參與系爭都更案及獲配權利等情。依此，足見依原告之主張，已可獲致如系爭宿舍為應列入都更之合法建物，且其等為系爭宿舍及其基地之所有權人，則原處分未將之納入，即有侵害原告等4人得以系爭宿舍及其基地參與系爭系爭都更

事業計畫暨權變計畫案獲配權利之可能。是以原告有提起本件訴訟之訴訟權能而為適格之當事人，並免除訴願及其先行程序。至於原告等4人上開主張是否可採，則為實體判斷原告之訴有無理由之問題，先予說明。

㈣原告等4人並非系爭宿舍及其基地之所有權人：

1.系爭宿舍坐落系爭都更案更新地區，為桃園縣警民協會所興建系爭警察宿舍內之4戶，並未辦理保存登記，此為兩造所不爭執。而早期臺灣省政府為因應警察宿舍不足及修繕問題，實施「臺灣省各縣市港局警民協會興建警察宿舍計畫」，由各縣市警民協會為計劃之主辦單位，並洽請各縣市政府警察局、建設局予以協助，其中警民協會徵收之會員特別會費固為興建警察宿舍工程費用，惟地方政府警察局司職興建有關之資料調查、通報事宜，建設局（科）則負責關於興建工程之設計、投標、監工、驗收等事宜，並訂立各縣（市）興建警察宿舍督導委員會組織簡章等情，有臺灣省政府46年夏字第75期公報影本（本院卷一第367-372頁）可稽，足見含系爭宿舍在內之系爭警察宿舍，係以作為警察宿舍為目的，由桃園縣警民協會與改制前桃園縣政府所屬警察局、建設局協力興建。再參以臺灣省政府47年10月14日令通知警民協會所捐贈之警察宿舍之產權登記應為該縣政府所有，並列為縣有財產管理，且指定為警察宿舍永久使用，由使用機關列冊保管（本院卷一第125頁），並經改制前桃園縣政府以47年10月21日令通知桃園縣警民協會及警察局（本院卷一第126頁），臺灣省警務處亦以47年10月24日令通知各縣市警察局、陽明山警察所（本院卷一第176頁）。足認早期臺灣省政府已公告由各縣市警民協會自行興建宿舍後，再捐贈縣市政府作為警察宿舍使用，且各縣市警民協會本係奉當時最高行政機關臺灣省政府之命而興建警察宿舍，是各縣市警民協會所興建之警察宿舍，即非屬其會員合資起造興建之房屋，原告主張系爭警察宿舍之原始起造人係桃園縣警民協會，屬桃園縣警民協會會員所共有等語，即非可採。

2.桃園縣警民協會於50年9月7日遵照臺灣省警民協會（46）10月9日省警協總字第1089號代電第2款第3項「宿舍落成後應獻贈縣市政府，列為公產」之規定，將興辦警察宿舍之工作進度向改制前桃園縣政府報告，並陳明其興建警察宿舍工作承政府督導，而將全縣已建成警察宿舍163棟（尚有消防隊宿舍6棟，俟開建完成後另行呈獻）列冊呈獻改制前桃園縣政府查收，系爭警察宿舍既為桃園縣警民協會於改制前桃園縣內所興建之警察宿舍，系爭宿舍又屬系爭警察宿舍內之4戶，自為桃園縣警民協會所捐贈改制前桃園縣政府警察宿舍之範圍，且改制前桃園縣政府於受贈後，即將系爭警察宿舍列為公有財產，供作警察宿舍使用，並交由改制前桃園縣政府警察局負責後續之管理及修繕；又系爭宿舍為磚石造，未辦理保存登記，亦無建築執照及使用執照，於104年12月23日申報房屋稅籍，辦理稅籍登記，於108至112年間報廢等情，亦有桃園縣警民協會呈（本院卷二第77-89頁）、桃園市政府財政局112年3月24日桃財產字第1120003335號函（本院卷二第381-390頁）、桃園縣警察局本部宿舍管理清冊（本院卷二第97、99頁）、系爭警察宿舍稅籍設立清冊（被證20）、宿舍調查清冊（被證21）、宿舍人員名冊（被證22）、撥款補助配住人修繕宿舍資料及宿舍清冊（被證23）可按。足證系爭宿舍確由桃園縣警民協會於50年9月間興建完成後，贈與改制前桃園縣政府列為公有財產，作為警察宿舍之用，並經改制前桃園縣政府警察局經管作為中路警察新村宿舍使用。至於改制前桃園縣政府及桃園縣政府警察局有無依相關法令規定，將系爭宿舍登載於財產帳冊、建卡列管，並與借用人簽訂職務宿舍借用契約，以及每年至少清查訪問宿舍1次等等，洵屬其內部管理事項，與系爭宿舍權屬之認定無涉，縱其管理上有所缺失，亦不足以反證系爭宿舍即非屬公有宿舍。是原告另聲請調查宿舍訪查資料、房屋稅承諾書之真實性、系爭宿舍之移撥原因等事項，均無調查之必要。

3.就未辦理保存登記之建築物為讓與時，雖因未辦理保存登記致不能辦理所有權移轉登記，該建築物之所有權不能發生讓與之效力，但受讓人與讓與人間非不得約定將該建築物之事實上處分權讓與於受讓人（最高法院74年度台上字第1317號判決意旨參照）。桃園縣警民協會所捐贈之系爭警察宿舍（含系爭宿舍），雖因未辦理保存登記，致不能辦理所有權移轉登記，但已因贈與交付改制前桃園縣政府而使其取得事實上之處分權。是原告主張桃園縣警民協會所贈與中路警察宿舍欠缺地號及門牌號碼，其標的不特定，難認包括系爭宿舍，改制前桃園縣政府亦欠缺受贈之意思表示，復未為不動產之移轉登記，該贈與契約無效等語，亦不足取。

4.系爭宿舍由改制前桃園縣政府警察局予以列冊管理，李錄等4人係因於改制前桃園縣內警察局而獲配住系爭宿舍等情，有前述具公文書性質之桃園縣警察局本部宿舍管理清冊、宿舍調查清冊、宿舍人員名冊及宿舍清冊可考。至於原告所提出之臺灣電力公司桃園區營業處函（原證1、17），至多僅能證明系爭宿舍裝表供電之時間，尚不足以作為李錄等4人係於裝表供電之時間即已入住系爭宿舍之證明。又李錄等4人因職務配住系爭宿舍而與改制前桃園縣政府警察局成立私法上使用借貸關係，並於李錄等4人離職、死亡及其配偶死亡後，該使用借貸關係之目的已消滅，經改制前桃園縣政府警察局對繼續占有系爭宿舍之現住人黃新暹、原告及選定人姚永華、胡寶玲先後提起請求遷讓返還系爭宿舍之民事訴訟，分別經臺灣桃園地方法院95年度桃簡字第899號和解筆錄，黃新暹並於97年4月16日再簽立切結書表示同意於97年5月20日前，將含增建部分之系爭宿舍交由改制前桃園縣政府警察局收回（本院卷二第305-309頁）、105年度簡上字第36號（被證8）、110年度簡上字第42號（本院卷二第325-332頁）、108年度簡上字第318號（被證7）民事判決原告及選定人姚永華、胡寶玲應遷讓返還系爭宿舍確定。嗣吳文彥以門牌號碼桃園市○○區○○路00巷00-0號（含黃新暹於70年

間增建部分）建物非桃園市政府警察局依法列管之警察宿舍，向民事法院訴請確認桃園市政府警察局對該建物全部所有權及事實上處分權皆不存在，並應賠償其所受財產損失，亦經同法院111年度桃簡字第116號民事判決其敗訴，經吳文彥提起上訴後，已撤回上訴而告確定（本院卷一第401-408頁、本院卷二第13頁）等情，復據本院依職權調取上開民事卷宗（外放）查閱屬實。足證李錄等4人及其遺屬原告等4人與改制前桃園縣政府警察局存有使用借貸關係，其等並非以所有之意思占有系爭宿舍。是原告主張李錄等4人並非因任職關係配住系爭宿舍，其等係以所有之意思占有系爭宿舍逾半世紀以上，已時效取得系爭宿舍所有權等語，亦無可採。

5.土地法第43條規定：「依本法所為之登記，有絕對效力。」系爭警察宿舍基地係於50年11月7日因買賣而移轉登記為改制前桃園縣政府所有，於103年12月25日改制為桃園市後，於104年1月5日由桃園市接管登記為所有權人等情，有土地登記謄本（被證6）、日據時期土地登記簿、光復初期土地舊簿及新簿時期人工謄本（本院卷二第185-373頁）可憑，堪證系爭警察宿舍基地確屬桃園市市有土地。原告雖主張系爭宿舍所坐落基地屬農地，被告就系爭宿舍所坐落基地僅贈與桃園縣警民協會部分土地款，並未實際出資，且當時登記之基地所有權人為非法人又不具自耕農身分之改制前桃園縣政府，亦違反修正廢止前土地法第30條第2項及第30條之1規定，地政機關所為之登記應屬無效等語。惟系爭警察宿舍並非桃園縣警民協會之會員合資興建之建物，已如前述，原告又提不出李錄等4人有繳納用以興建警察宿舍特別會費之證明（本院卷二第91頁），亦難認李錄等4人就系爭宿舍基地之買賣曾有出資，並取得所有權，更難僅憑原告所執桃園縣警民協會特別會費統計表附註三「縣政府補助中路警察新村基地地價12萬5,150元未列入特別榮譽會費中。」之片語記載，即遽認被告就系爭警察宿舍基地之買賣未實際出資。再者，改制前桃園縣政府屬地方自治團體桃園縣之行政機關，

斯時由其代表桃園縣登記為系爭警察宿舍基地之所有權人，亦與法無違。又89年1月26日修正刪除前土地法第30條第2項：「違反前項（私有農地所有權之移轉，其承受人以能自耕者為限，並不得移轉為共有。但因繼承而移轉者，得為共有）規定者，其所有權之移轉無效。」及第30條之1：「（第1項）農地繼承人部分不能自耕者，於遺產分割時，應將農地分歸能自耕者繼承之。其不能按應繼承分分割者，依協議補償之。（第2項）農地繼承人均無耕作能力者，應於繼承開始後1年內，將繼承之農地出賣與有耕作能力之人。」規定，係於64年7月24日始增訂，又無溯及既往之規定，是於改制前桃園縣政府登記為系爭警察宿舍基地所有權人時，尚無適用；況且，上開規定之立法目的在於扶植自耕農，貫徹農地農有之家庭農場政策，防止土地落於非農民之手，發生壟斷投機等情事，而就一般人民承受私有農地所加之限制，政府機關因公使用，循協議方式購買農地，自不受上開條文限制（最高法院100年度台上字第387號民事判決意旨參照）。改制前桃園縣政府購入上開土地，既係供作興建公用警察宿舍之基地，當不受上開條文之限制。是原告上開主張，難認可採。

㈤都更基金會按系爭宿舍地址以平信寄送系爭都更事業計畫暨權變計畫案110年3月26日、110年7月9日公聽會通知予原告等4人，尚符合修正前、後都更條例第32條及都更條例施行細則第8條規定：

1.姑不論原告主張由桃園縣警民協會起造、改制前桃園縣政府建設局監督完成之系爭宿舍，應視為已領有建築許可，顯乏所據，且承前所述，系爭宿舍為桃園縣警民協會興建，未辦理保存登記，又無建築執照及使用執照之建物，並於50年間贈與改制前桃園縣政府，由改制前桃園縣政府取得事實上處分權；又系爭宿舍基地，係由改制前桃園縣政府於50年間因買賣而登記為所有權人，均屬被告之公有財產，原告等4人對系爭宿舍及其基地並無所有權或事實上處分權，則其等自

不屬都更條例所稱更新單元內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人。

2.是都更基金會受系爭都更案實施者被告之委任，辦理系爭都更事業計畫暨權變計畫案110年3月26日、110年7月9日公聽會時，於10日前刊登於新聞紙3日，並張貼當地桃園區中正里辦公室公布欄及連續刊登於新聞紙3日予以公示（被證28、29），且110年7月9日公聽會之公告事項尚明載：「……三、公告方式：……㈡網路：公告於本府都市發展局……及住宅發展處網站……。」（被證28、本院卷三第101-105頁、第26頁），另均以平信按系爭宿舍地址寄送公聽會開會通知予無權占有系爭宿舍之現住戶即原告等4人之方式（被證12），周知更新單元內門牌戶，應認已符合前述修正前、後都更條例第32條第4項及都更條例施行細則第8條第1項規定。是原告主張被告就上開公聽會，未踐行都市更新條例第32條所定之通知程序等語，殊無可採，其先位聲明為無理由。

㈥原處分並無行政程序法第111條第6款及第7款所定之無效情形，亦未違反行政程序法第126條規定：

1.所謂行政處分無效，係指行政機關雖已在形式上作成行政處分，惟在實質上因處分之內容具有瑕疵，或未具備必要方式，或欠缺必要之先行程序，未能符合法律要求，或欠缺有效要件，以致根本無法發生其效力的狀態而言。因無效之行政處分任何人及任何機關原則上均自始、當然不受拘束，為確保行政機能有效運作，維護法之安定性並保障人民信賴利益，原則上行政處分須符合違法之情形特別嚴重及其瑕疵一目瞭然之要件。至於行政處分瑕疵是否重大且甚為明顯，適用上不免有所爭議，故行政程序法第111條規定，行政處分有下列各款情形之一者，無效：一、不能由書面處分中得知處分機關者。二、應以證書方式作成而未給予證書者。三、內容對任何人均屬不能實現者。四、所要求或許可之行為構成犯罪者。五、內容違背公共秩序、善良風俗者。六、未經

授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。七、其他具有重大明顯之瑕疵者。其中第6款所稱「缺乏事務權限者」，依體系解釋應予限縮解釋，以達重大明顯之程度者為限，諸如作成行政處分之行政機關就事件全然欠缺行政管轄權限，或顯然違反事務權責配置，始能謂行政處分有重大明顯之瑕疵。此外，第7款所謂具有重大明顯之瑕疵，所謂明顯，係指事實不待調查即可認定，所謂重大，則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性而言（最高行政法院107年度判字第181號判決意旨參照）。

2.被告為都更條例之地方主管機關（都更條例第2條規定參照），其依前揭都更條例之規定，本有劃定更新地區，擬訂或變更都更事業計畫及權變計畫，自行實施之權限，即與行政程序法第111條第6款所稱「缺乏事務權限者」有間。又縱使被告為系爭都更案之相關公告時，系爭宿舍之管理機關桃園市政府警察局與原告等4人，就系爭都更案更新單元範圍內系爭宿舍之權屬及其遷讓返還之私權事項，尚有爭執，並有部分民事訴訟仍在進行中，然此爭議既猶待普通法院調查後認定，自與行政程序法第111條第7款所定一般人一望即知其瑕疵之程度的重大明顯瑕疵有別。是原告主張原處分有行政程序法第111條第6款及第7款所定之無效情形，不能採取。

3.至於臺灣省政府47年10月14日令僅係臺灣省政府就宜蘭縣政府所詢警民協會警民協會捐贈警察宿舍之財產歸屬，闡釋「臺灣省各縣市港局警民協會興建警察宿舍計畫」之原意，並以副本抄發臺灣省警務處、各縣市政府，臺灣省警務處函令各縣市警察局、陽明山警察所知照之行政規則，並經臺灣省警務處以47年10月24日令及改制前桃園縣政府以47年10月21日令轉知所屬機關而為觀念通知，均非授予利益之行政處分，且上開令所指之「永久使用」係指系爭警察宿舍得以安全使用之年限範圍內，均應作為警察宿舍使用之用途，而非其結構老舊破損不堪使用後，仍須將之永久維持，此乃當然

之解釋。而原處分係為被告核定並公告系爭都更事業計畫暨權變計畫案之處分，乃為辦理系爭都更案，非為廢止上開各令，自無行政程序法第123條、第126條有關廢止授予利益之合法行政處分，應對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，給予合理補償規定之適用。是原告主張原告等4人占有系爭宿舍已逾半世紀，具有信賴之表現，原處分廢止上開授益處分，致其等遭受財產權及適足居住權之損害，應依行政程序法第126條規定給予合理之信賴利益補償等語，亦難憑採，其備位聲明亦為無理由。

六、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，一併說明。又原告就本件爭點之陳述，業已詳載於其歷次書狀，並於開庭時以言詞陳述及辯論，應認其就本件事實及法律之陳述業已完足，且其辯論終結後提出之書狀，經本院審酌，對判決結果亦無影響，是原告聲請再開辯論，核無必要，附此敘明。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　6　　月　　29　　日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法　官　高愈杰

法　官　楊坤樵

法　官　孫萍萍

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書。（須按他造人數附繕本）

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件

(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、四親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　112　　年　　6　　月　　29　　日

書記官　李虹儒